

الآلية المؤسسية لمراقبة الانتخابات قبل وبعد القانون العضوي رقم 07-19

*Institutional Mechanism for Monitoring Election
before and after Organic Law No. 07-19*طالبة دكتوراه: حلفاية زهية^{1*} . د. العفون ساعد² . د. لبييض ليلى³

1 جامعة زيان عاشور (الجزائر)

2 جامعة زيان عاشور (الجزائر)

3 جامعة زيان عاشور (الجزائر)

تاريخ الاستلام: 21 سبتمبر 2019 : تاريخ المراجعة : 27 ديسمبر 2019 : تاريخ القبول : 31 ديسمبر 2019

ملخص:

تعتبر العملية الانتخابية أداة من الأدوات الأساسية لممارسة السيادة الشعبية، والعلامة المميزة للديمقراطية النيابية، التي بموجبها يختار الشعب من يمثله على سدة الحكم، ونظرا لأهمية وحساسية هذه العملية، نجد أن مختلف الأنظمة الدولية والوطنية، تسعى لإحاطتها بكافة الوسائل والضمانات التي من شأنها إضفاء الشفافية والمصداقية على هذه العملية، ولعل الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، أحد الوسائل المعتمدة لتحقيق هذا الغرض داخل النظام السياسي الجزائري، وتكمن العلاقة بين الهيئات والسلطات العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات ودولة القانون في كونها تعمل على إلزام الإدارة باحترام القوانين المنظمة للانتخابات ونظرا لأهميتها كقيد على الدولة يلزمها باحترام القانون فإن هذه الدراسة ركزت على الضمانات المسخرة لها على مستوى التشكيلة، الصلاحيات، الجزاءات...، حيث نكتشف أن دور الهيئة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات كان محدود جدا في ظل تعدد الهيئات المشرفة على الانتخابات مما يجعل مسألة ضمان نزاهة الانتخابات مسألة لا تقف عند فعالية هذه الهيئة بل تتعداه إلى كافة الجهات المسؤولة عن العملية الانتخابية داخل الدولة، مما أدى إلى ظهور السلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات.

الكلمات المفتاحية: الهيئات والسلطات الوطنية المستقلة، الانتخابات، مراقبة الانتخابات، الضمانات القانونية.

Abstract:

The electoral process is an essential tool for the exercise of popular sovereignty and the hallmark of parliamentary democracy, whereby the people choose to represent it at the helm of government. The Supreme Commission for Election Observation is one of the means adopted to achieve this objective within the Algerian political system. In order to oblige the administration to respect the laws governing the elections and because of its importance as a constraint on the state to respect the law, this study focused on the guarantees applied to them at the level of composition, powers, sanctions ..., where we discover that the role of the National Independent Electoral Observer Electoral supervisory bodies, which makes the issue of ensuring the integrity of the elections is not a matter of the effectiveness of this body, but extends to all those responsible for the electoral process within the state, which led to the emergence of the independent national authority to monitor elections.

Key words: Independent national authorities and authorities, elections, election observation, legal guarantees.

* Corresponding author, e-mail: zahia_halfaya@yahoo.com

مقدمة:

"إن الهدف من الانتخاب هو اختيار الشعب لممثليه في السلطة للتعبير عن إرادته وممارسة السيادة نيابة عنه، ويتطلب ذلك أن يكون هذا التمثيل حراً ، ونزيهاً ، وغير مشوب بما يعيب إرادة الشعب وخياراته الأساسية ويتفق الرأي في الوقت الراهن على ضرورة خلق آلية يناط بها مهمة الإشراف على العملية الانتخابية بغرض كفالة الاقتراع العام وإدارة الانتخابات بصورة محايدة ونزيهة ، حيث يؤدي ذلك إلى التقليل من احتمال تعرض الناخبين للضغوط مهما كانت صورها أو تزوير نتائج الاقتراع¹.

"إن التوجه نحو منح الهيئات العليا المستقلة مهمة الرقابة على العملية الانتخابية، أصبح توجهها عالمياً فرضته متطلبات النزاهة والشفافية المنشودة في كل العمليات الانتخابية، وذلك لما سجلته هذه الهيئات من دور ايجابي في هذا المجال على مستوى الدول السبّاقة لهذا التوجه"²، الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري الجزائري يحذو حذو هذه الدول، من خلال إنشاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات غير أن الظروف التي شهدتها الجزائر استدعت إنشاء السلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات ضمان جديدة لنزاهة الانتخابات، ويعد الهدف من هذا الطرح تسليط الضوء حول فعالية الرقابة على الانتخابات قبل وبعد القانون العضوي 19-07 وهذا يثير إشكالية مدى فعالية الهيئات والسلطات الوطنية المستقلة المكلفة بمراقبة الانتخابات في ضمان شفافية الانتخابات وهنا نطرح السؤال الآتي: هل تملك الهيئات والسلطات الوطنية المستقلة المكلفة بمراقبة الانتخابات المقومات الكافية لضمان شفافية الانتخابات؟ وفي محاولة للإجابة على هذا التساؤل نطرح النقاط الآتية:

أولاً- السمو القانوني للمؤسسات المستقلة المكلفة بمراقبة الانتخابات:

أ/الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

ب/ السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

ثانياً: الاستقلالية الوظيفية والمالية للمؤسسات المكلفة بمراقبة الانتخابات:

أ/ الاستقلالية الوظيفية

ب/ الاستقلالية المالية

أ/ الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

1- مظاهر سمو الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

لاشك أن قوة وفعالية أي هيئة مهما كان اختصاصها، تظهر من خلال المنظومة القانونية التي تستند عليها وتستمد منها وجودها، بالإضافة إلى مجال الصلاحيات التي تتمتع بها، وبالعودة إلى الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، فإنه يمكن لنا رصد ذلك من خلال الآتي:

1/1 - من حيث المرجعية الدستورية:

" لقد اعتمدت الجزائر من أجل ضمان نزاهة العملية الانتخابية وضمان حياد الإدارة في مواجهة المترشحين على عدة آليات لم تكن موجودة في السابق، حيث عمدت منذ الانتخابات التشريعية لعام 1997 على استحداث اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات التي تعد هيئة خاصة ذات فروع محلية تتمتع بصلاحيات مراقبة قانونية العمليات الانتخابية في إطار احترام الدستور وقوانين الجمهورية عبر مختلف مراحلها إلى غاية الإعلان الرسمي للنتائج. كما تم إعادة تجديد اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات الرئاسية لعام 2009 كألية من الآليات التي تساعد على ضمان نزاهة الاقتراع وضمان حياد الإدارة ، لم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل تغيرت تسمية اللجنة فيما بعد وأصبحت تسمى باللجنة السياسية الوطنية لمراقبة الانتخابات في تشريعات 2002 وكذلك رئاسيات 2004 ، هذا التغيير في التسمية صاحبه أيضا تغيير في تشكيلة اللجنة. وبعد صدور القانون العضوي 12/01 المتعلق بالانتخابات،

جاء بنوعين من اللجان الوطنية الأولى وهي اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات وهي ذات تشكيلة قضائية بحتة تتولى مهمة الإشراف على تنفيذ أحكام القانون العضوي الانتخابي، لم تعرف الجزائر مثيلاً لها منذ الاستقلال، أما الثانية وهي اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات يتم وضعها بمناسبة كل اقتراع³.

غير أن مهمة مراقبة الانتخابات شهدت قفزة نوعية من خلال مراجعة الدستور لسنة 2016، حيث أصبحت الهيئة المكلفة بمراقبة الانتخابات تتمتع بمرجعية دستورية على عكس السابق، وذلك بموجب المادة 194 من الدستور، والتي أحدثت هيئة خاصة تتكفل بمراقبة الانتخابات، حيث جاء فيها: "تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات..."⁴، وبهذا انتقلت هذه الهيئة إلى مصاف الهيئات الدستورية، الأمر الذي يجعلها تستفيد من مميزات القاعدة الدستورية من حيث السمو والحصانة اتجاه أي إلغاء أو تعديل إلا بإلغاء أو تعديل الدستور في حد ذاته، وهو أمر ينعكس على المكانة القانونية لهذه الهيئة بالإيجاب.

1/2 من حيث المرجعية التشريعية:

نلاحظ من جهة أخرى أن تنظيم هذه الهيئة أحيط بعناية خاصة نظراً لطبيعتها، حيث أحال المؤسس الدستوري مهمة تنظيم هذه الهيئة عن طريق قانون عضوي وذلك بموجب المادة من الدستور 194، مما يسجل مظهر آخر من مظاهر تميز هذه الهيئة وتمتعها بمعاملة خاصة ودقيقة، نظراً لما تتميز به القوانين العضوية من إجراءات خاصة نظراً لحساسية وأهمية مجالاتها، ومن حيث التصويت، والرقابة الدستورية السابقة التي تضمن مطابقة القانون مع الدستور قبل صدوره⁵ مما يكسب القانون المنظم لهذه الهيئة الحصانة أمام أي طعن بعدم الدستورية، وتطبيقاً لما جاء في المادة 194 من الدستور، تم إصدار القانون العضوي رقم 11/16 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

ومنه نجد أنه تم إحاطة الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بأساس قانوني (دستوري وتشريعي) يضمن لها الحصانة الدستورية والتشريعية، في مواجهة غيرها من المؤسسات والهيئات المسؤولة عن تنظيم ومراقبة الانتخابات.

1/3 من حيث صلاحيات سير العملية الانتخابية:

تنصب مهمة الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، على التأكد من التزام الإدارة بكافة المتطلبات التي من شأنها أن تضمن شفافية ومصداقية الانتخابات، ومن المظاهر التي تعكس فعالية هذه الهيئة اتساع مجال صلاحياتها التي تطوق العملية الانتخابية، قبل الاقتراع (إجراءات تتعلق بالتزامات الإدارة الأولية اتجاه العملية الانتخابية⁶ إجراءات تتعلق بحقوق والتزامات المترشحين للانتخابات⁷، (خلال الاقتراع) تم تحديدها بموجب المادة 13 من القانون رقم 11-16)، يعد الاقتراع (لقد لخصت المادة 14 من القانون رقم 11-19 مهام الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بعد انتهاء عملية الاقتراع⁸)

2- تقييم فعالية الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

لا شك أن المرجعية القانونية التي تستمد منها الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات وجودها بالإضافة إلى الصلاحيات التي تتمتع بها هذه الهيئة تجاه أطراف العملية الانتخابية (الهيئات الإدارية المعنية، المرشحين)، قد توحى بفاعلية الهيئة كجهاز رقابي، غير أن الذي يؤكد حقيقة هذه الفعالية مرتبط بمدى استقلالية هذه الهيئة، ومدى حجية قراراتها في مواجهة المعنيين بها، وهو أمر يستدعي معه تسليط الضوء عليه من خلال الأتي:

2/1 من حيث الاستقلالية العضوية:

إلى جانب الاعتراف بالاستقلالية القانونية "للهيئة العليا لمراقبة الانتخابات" بموجب المادة 194 من الدستور، والمادة الثانية (02) من القانون 11-16، فإن التشكيلة الجماعية للهيئة تعد من بين المؤشرات والمعايير التي يضمن وفقها الحياد، لكن إذا كان الاعتراف بمبدأ الجماعية يشكل ضمانة مبدئية للحياد فإنه لا يمكن بهذا المبدأ بل لا بد من

إعطائه محتوى فعلي وذلك بإيجاد صيغة لتركيبية متوازنة تضمن تمثيل كل الجهات المعنية التي من شأنها أن تقف وتسهر على سلامة الانتخابات⁹

وبالعودة إلى التشكيلة الهيئة المؤلفة من 410 عضو نجدها متنوعة وذلك بموجب المادة 194 من الدستور، حيث تتألف من قضاة، وكفاءات مستقلة ويتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني¹⁰، وبما أن نصفهم قضاة فإن القانون الأساسي للقضاة حدد حقوق و واجبات القضاة، بحيث يلزمهم بواجب التحفظ الذي يضمن استقلاليتهم وحيادهم، ويتقيد في كل الظروف بسلوك يليق بشرف وكرامة القضاء "كما على القاضي ألا ينتهي إلى أي حزب سياسي"¹¹، ولا يقوم بأي نشاط سياسي يتنافى ومهنة القاضي مع عدم ممارسة أي نيابة انتخابية، إلى جانب القضاة نجد الكفاءات المستقلة التي نظمها المشرع لاسيما في المادتين 07-11 من القانون العضوي 16-11 حيث أوجب التزامات على الأعضاء المشكلين للهيئة العليا بعنوان الكفاءات المستقلة المختارة من المجتمع المدني وذلك حفاظا على الاستقلالية التامة لهم وخروجهم من التبعية هذا ما يضمن حيادهم و نذكر منها:

- أن لا يكون شاغلا منتخبا

- أن لا يكون منتبى لحزب سياسي،

- أن لا يكون شاغلا لوظيفة عليا في البلاد.....¹²

أما بالنسبة لرئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، فقد أثار بعض الانتقاد بسبب انتهاج أسلوب التعيين بدل الانتخاب، وإن كان هذا الانتقاد وجيه ويحمل جانب من الصحة، إلا أن أسلوب التعيين الذي أقره المؤسس الدستوري أحيط كذلك بجملة من الإجراءات التي تضمن نوعا ما ديمقراطية التعيين، والمتمثلة في استشارة الأحزاب السياسية بموجب المادة 194 من الدستور.¹³

2 - من حيث حجية قراراتها:

إن الحديث عن حجية قرارات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات"، لا يكتمل إلا من خلال الحديث عن صلاحياتها العامة، حيث تتحرك الهيئة بناء على هذه الصلاحيات والتي نظمها المشرع من خلال القانون 16-11 نحت عنوان "الصلاحيات العامة للهيئة العليا في مجال الرقابة" ومن بين هذه الصلاحيات نذكر:

- تتدخل الهيئة العليا، في حالة مخالفة أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات تلقائيا، أو بناء على العرائض والاحتجاجات التي تخطر بها بعد، التأكد منها.

- تؤهل الهيئة العليا لإشعار السلطات المكلفة بتسيير العمليات الانتخابية بكل ملاحظة أو تقصير، أو نقص تتم معاينته في تنظيم العمليات الانتخابية وإجراءاتها...

وفي إطار الصلاحيات الرقابية لهذه الهيئة أفرد لها المشرع آليات التي من شأنها أن تضمن التزام المعنيين بقراراتها، وذلك من خلال المادة 21: "تفصل الهيئة العليا في المسائل التي تدخل في مجال بقرارات غير قابلة لأي طعن، وتبلغها بكل وسيلة مناسبة.

يمكن للهيئة العليا أن تطلب عند الحاجة. من النائب العام المختص إقليميا تسخير القوة العمومية لتنفيذ قراراتها."

من خلال استقراء المادة نلاحظ أن قرارات الهيئة العليا محصنة ضد أي طعن، وبالتالي فهي تحوز قوة الشيء المقضي فيه، كما أنها تتمتع بالقوة التنفيذية المسخرة لها قانونا.

ونظرا لأهمية قرارات الهيئة العليا، فقد أحاط المشرع أعضاء هذه الهيئة بالحماية الكافية التي تمكنهم من أداء المهام الرقابية، والتي تكسب أعضاء الهيئة شجاعة اتخاذ القرار المناسب، حيث أقر مجموعة من الجزاءات في مواجهة من يعترض أعضاء الهيئة أو يعرقل عملها من خلال القانون 16-11 تحت عنوان أحكام جزائية، حيث يعاقب كل من

يقوم بعرقلة أعضاء الهيئة العليا خلال ممارسة المهام الموكلة إليهم أو بمناسبتها، بستة أشهر (6) إلى سنتين (2) وبالغرامة من 20.000 دج إلى 100.000 دج.¹⁴

كما نجد أن قانون العقوبات يجرم ويعاقب على إهانة أعضاء الهيئة العليا المستقلة بموجب إحالة من القانون 11-16 بموجب المادة 50 منه، إلى المادة 144 من قانون العقوبات التي جاء فيها: "يعاقب بالحبس من شهرين (2) إلى سنتين (2) وبغرامة من 1.000 دج إلى 500.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط كل من أهان قاضيا أو موظفا أو ضابطا عموميا أو قائدا أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم أو بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو بالاحترام الواجب لسلمتهم. وتكون العقوبة الحبس من سنة إلى سنتين إذا كانت الإهانة الموجهة إلى قاض أو عضو محلف أو أكثر قد وقعت في جلسة محكمة أو مجلس قضائي. ويجوز للقضاء في جميع الحالات أن يأمر بأن ينشر الحكم ويعلق بالشروط التي حددت فيه على نفقة المحكوم عليه دون أن تتجاوز هذه المصاريف الحد الأقصى للغرامة المبينة أعلاه."¹⁵

من خلال ما سبق ذكره نلاحظ انه تم إحاطة الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بمنظومة قانونية تمكنها من أداء الدور المناط، غير أن جدية وفعالية الآليات الردعية المتاحة للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في مواجهة الإدارة تبقى مرهونة بمدى التزام واحترام الإدارة للقانون والإحكام القضائية.

2/3 من حيث التجربة العملية:

" إن التجربة القصيرة للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بمناسبة الانتخابات التشريعية للربيع مايو 2017 وكذا نظامها القانوني أثبتا أنها تعاني من عدة نقائص واختلالات، نوجزها فيما يلي:

- 1- استحواذ رئيس الجمهورية على سلطة تعيين أعضاء الهيئة ، وهذا ما يؤثر على استقلاليتها، لاسيما وأن نصف عدد أعضائها من القضاة.
 - 2- صلاحياتها مقتصرة في مراقبة الانتخابات ، وهي جد محدودة وغير كافية ، حيث لا يمكنها التدخل في التجاوزات التي تتم داخل مراكز الاقتراع.
 - 3- عمومية الشروط المطلوبة في الأعضاء من الكفاءات المستقلة ، حيث لم تشترط الكفاءة والمؤهل العلمي بالنظر إلى المهام المنوطة بهم التي تتطلب دراية بالأمر القانوني.
 - 4- مسألة عدد أعضائها المقدر ب أربعمئة وعشر (410) أعضاء ، غير كاف لتغطية العدد الكبير لمراكز الاقتراع على المستوى الوطني ، وكذا بالخارج.
 - 5- عدم نشر التقرير النهائي الذي أعدته الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بمناسبة الانتخابات التشريعية للربيع مايو 2017
 - 6- عدم وجود موقع الكتروني توضع فيه التقارير المرحلية والنهائية وكذا الإحصائيات المتعلقة بالهيئة وعمله"¹⁶.
- ومنه يمكن القول أن رفع الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات إلى مصاف الهيئات الدستورية وأن كان خطوة مهمة تحسب لصالح هذه الهيئة غير أنه غير كافي لضمان فعالية هذه الهيئة، حيث يجب مراعاة عدة عوامل تعمل على إضعاف دور هذه الهيئة كما سبق الذكر، لذا وجب على المشرع إيجاد حلول لمثل هذه الثغرات.

ب- السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات:

1- الطبيعة القانونية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات:

نظرا للظروف والاضطرابات السياسية التي شهدتها منذ بداية 2019، والتي أدت إلى إسقاط النظام السابق وسعيًا للحفاظ على استقرار واستمرارية الدولة، كان لابد من العودة إلى المسار الديمقراطي والقانوني لبناء نظام جديد

يتماشى مع طموحات وأمال الشعب عن طريق الانتخابات، وتحقيقا لهذا الغرض تم إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

1/1 من الناحية الدستورية:

لقد استند إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على جملة من المواد الدستورية نذكر على رأسها المادة 141 من الدستور التي تعطي للبرلمان صلاحية صنع القوانين المتعلقة بنظام الانتخابات وهذا المصطلح الأخير الواسع يشمل كل ماله علاقة بالانتخاب، ومنه أمكن للبرلمان أن ينشئ السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في ظل ما يمنحه له الدستور من صلاحيات دستورية.¹⁷

1/2 من الناحية التشريعية:

لقد أخذ القانون المنظم للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات شكل القانون العضوي وفق متطلبات المادة 141 التي تشترط تنظيم القوانين المتعلقة بالعملية الانتخابية في صورة قوانين عضوية، نظرا لأهمية وحساسية هذا المجال وقد جاء في شكل مشروع قانون مقدم من طرف الوزير الأول وفق مقتضيات المادة 136 من الدستور وتمت المصادقة عليه وإخضاعه للرقابة السابقة للمجلس الدستوري وفق شروط المادة 141 من الدستور.¹⁸

2- مظاهر فعالية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

إن فعالية أي جهة تراقب الانتخابات يمكن رصده من خلال تحليل الهيكل العضوي لهذه الهيئة أو السلطة ومن خلال أيضا مجال صلاحيات هذه الأخيرة وفي هذه الجزئية سنتطرق لهذه النقاط:

2/1 من حيث التشكيلة:

لقد حددت المادة 18 من القانون العضوي رقم 07-19 تشكيلة السلطة المستقلة بمجلس ومكتب ورئيس ومندوبيات ولائية وبلدية، وقد تم وضع الشروط التي يجب توافرها في أعضاء هذه السلطة بشكل يضمن الحيادية بموجب المادة 19 من نفس القانون نذكر منها:

– عدم الانخراط في حزب سياسي منذ خمس (5) سنوات على الأقل،

– أن لا يكون شاغلا وظيفه عليا في الدولة،

– أن لا يكون عضوا في أحد المجالس الشعبية المحلية أو البرلمان...

أما بالنسبة لاختيار أعضاء المجلس البالغ عددهم أربعون (40) عضوا بموجب المادة 26، فقد اعتمد على مبدأ التنوع حيث شمل مختلف أطياف المجتمع الفاعلة (كفاءات المجتمع المدني، الكفاءات الجامعية، قضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة، محامون، موثقون، محضرون، كفاءات مهنية، شخصيات وطنية، ممثلون عن الجالية الوطنية بالخارج)، كما يعتمد اختيار هؤلاء الأعضاء عن طريق الانتخاب من بين النظراء وهنا تكمن مظاهر الاستقلالية فعلى غير العادة لم يعد تشكيل مثل هذه الهيئة مناط بتدخل من السلطة التنفيذية، غير التشكيلة الأولى يتم اختيارها عن طريق الشخصية الوطنية التوافقية التي ستسفر عنها المشاورات.

من جهة أخرى يتم تعيين رئيس السلطة المستقلة وأعضاء مكتبها عن طريق الانتخاب بموجب المواد (30،31،32)، وهي جزئية أخرى تحتسب لصالح استقلالية هذه السلطة، أما بالنسبة لبقية الأعضاء (المندوبيات) فتخضع لنظام التعيين من قبل رئيس السلطة المستقلة بالتنسيق مع السلطات المختصة وذلك بموجب المادة (39)، وبالتالي فإن تشكيلة السلطة المستقلة للانتخابات تخضع للإرادة النابعة منها دون تدخل مباشر من أي سلطة أخرى، مما يضمن لها الاستقلالية العضوية والتي من المفترض أن تنعكس إيجابا على استقلاليتها الوظيفية.

2/2 من حيث الصلاحيات:

إن سيطرة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على عملية الانتخابات تظهر جلية من خلال المادة 07 من القانون رقم 07-19 حيث جاء فيها: "تتولى السلطة المستقلة تحضير الانتخابات وتنظيمها وإدارتها والإشراف عليها، ابتداء من عملية التسجيل في القوائم الانتخابية ومراجعتها مروراً بكل عمليات تحضير العملية الانتخابية وعمليات التصويت والفرز والبت في النزاعات الانتخابية، طبقاً للتشريع الساري المفعول إلى غاية إعلان النتائج الأولية." كما جاء توضيح تطبيق هذه المادة من خلال المواد المالية لها (من المادة 08 إلى المادة 12 من نفس القانون)، ومنه نلاحظ استحواد كامل لهذه السلطة على تنظيم الانتخابات الرئاسية حيث لم يقف المشرع عند حد استبعاد المجلس الدستوري والهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، بل تم استبعاد الإدارة أيضاً إلا في الحدود التي تراها السلطة المستقلة للانتخابات وذلك بموجب المادة (49)، وهو أمر لا شك أنه يحسب لصالح الاستقلالية الوظيفية لهذه السلطة وشفافيتها.

أما بالنسبة لقرارات هذه السلطة فهي تتمتع بحجية لا تسمح بأي طعن في حقها، حيث تخطر حول كل مخالفة تصدر من الأحزاب المشاركة في الانتخابات أو المترشحين أو ممثلهم القانونيين، كما تخطر بشأن أي احتجاج حول التجاوزات التي من شأنها عرقلة العملية الانتخابية، حيث تفصل بموجب قرارات وتبلغها بكل الوسائل الممكنة للمعنيين بها، كما يمكنها تسخير القوة العمومية لتنفيذ قراراتها مما يضفي الطابع الجبري والإلزامي على هذه القرارات (المواد من 13 إلى 17 من نفس القانون)، وهو أمر يجسد الاستقلالية الوظيفية لهذه السلطة مما يفترض فيه أن ينعكس إيجاباً على فعالية هذه السلطة من حيث ضمان انتخابات رئاسية حرة ونزيهة.

ولم يتوقف المشرع عند هذا الحد بل أضفى طابع من الحماية لهذه السلطة يزيد من قوة وحجية قراراتها حيث جاء في المادة 51 ما يلي: "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من 30.000 دج إلى 500.000 دج، كل من يعترض أو يعرقل أو يمتنع عمداً عن تنفيذ قرارات السلطة المستقلة." بالإضافة إلى ضمان الحماية لأعضاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بموجب المادة التي جاء فيها 52: "تطبق على إهانة أعضاء السلطة المستقلة، خلال ممارستهم مهامهم أو بمناسبة، العقوبات المنصوص عليها في المادة 144 من قانون العقوبات."¹⁹ ومنه يمكن القول أنه أتم تمكين هذه السلطة قانونياً بجميع الآليات الممكنة التي تمكنها من القيام بمهامها على النحو الأفضل، وتبقى مسألة الفعالية الحقيقية رهينة التطبيق العملي.

ثانياً: الاستقلالية الوظيفية والمالية للمؤسسات المكلفة بمراقبة الانتخابات:

إن مناقشة استقلالية هيئة أو سلطة ما لا يتوقف عند رصد استقلالها العضوي والموضوعي، بل يتعداه إلى البحث في العلاقة الوظيفية بينها وبين بقية الهيئات والسلطات التي قد تتداخل معها أو تنافسها في مهامها إلى جانب ذلك سنجد أن الجانب المالي يلعب دوراً رئيسياً في فرض الاستقلالية، ولهذا سيتم مناقشة هذه الجزئيات فيما يلي:

أ/ الاستقلالية الوظيفية:

تعد مراقبة الانتخابات القاسم المشترك بين هذه الهيئات مما قد يحدث معه تداخل أو تنازع في الصلاحيات وهو أمر يستدعي البحث فيما إذا كانت هذه المشاركة تنتقص من الاستقلالية الوظيفية لهذه الهيئات والسلطات أم أنها تجسد مبدأ التكامل فيما بينها.

1- علاقة المؤسسات المستقلة لمراقبة الانتخابات بالمجلس الدستوري وظيفياً:

1/1 علاقة الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بالمجلس الدستوري:

يسهر المجلس الدستوري على مراقبة صحة نتائج انتخابات رئيس الجمهورية وينظر في الاحتجاجات المتعلقة بها ويعلن نتائج الاقتراع، كما يفصل في صحة نتائج الانتخابات التشريعية²⁰، مما يجعل المجلس الدستوري بمثابة محكمة

انتخابية²¹ وذلك بموجب المادة 182 من الدستور، بينما نلاحظ أن الدور الدستوري للهيئة العليا المستقلة يقتصر على تنظيم ومراقبة سير الانتخابات من حيث التزام الإدارة ومختلف أطراف العملية الانتخابية بالسير الحسن والشفافية وذلك بموجب المادة 194 من الدستور²²، ومنه يمكن القول أن العلاقة بين المجلس الدستوري والهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات علاقة تكامل في إطار ضمان شفافية ومصداقية الانتخابات حيث يركز المجلس الدستوري على مصداقية وشفافية النتائج، أما الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات فتركز على ضمان شفافية ومصداقية المراحل التي تمر بها العملية الانتخابية قبل إعلان النتائج النهائية، وبناء على ذلك فإن تقاسم مهام مراقبة العملية الانتخابية بين الهيئتين لا ينتقص من الاستقلالية الوظيفية لأيهما.

2/1 علاقة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بالمجلس الدستوري:

إن الحديث عن الاستقلال الوظيفي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات يجعلنا أمام تساؤل لا يمكن تجاوزه عن تداخل صلاحياتها مع صلاحيات المجلس الدستوري؟ فبحكم المادة 08 من القانون العضوي 19-07 تعتبر مسؤولة مسؤولية كاملة عن الانتخابات الرئاسية ابتداء من مسك البطاقة الوطنية للهيئة الناخبة، ملفات الترشح للانتخابات الرئاسية، انتهاء عند إعلان النتائج النهائية²³، إلى جانب النظر في الطعون بموجب المادة 12 من نفس القانون²⁴، فهي بذلك تسحب كل الصلاحيات المتعلقة بالانتخابات الرئاسية من المجلس الدستوري الذي كان ولا يزال بموجب الدستور الحالي مختصا في مراقبة الانتخابات السياسية (الرئاسية والتشريعية)²⁵، وهنا يجب الإشارة إلى أن نفس الملاحظات تنطبق على العلاقة بين الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

غير أنه يجب أن نأخذ بعين الاعتبار الظروف السياسية التي أحاطت بإنشاء هذه السلطة (رفض الشعب المطلق لمؤسسات النظام السابق)، "وباعتبار أن الطرف الاستثنائي يتطلب إجراءات استثنائية"²⁶، قام رئيس الدولة وفي إطار صلاحياته المحددة بموجب المادة 06/102 بتقديم مشروع القانون المنشئ للسلطة "الوطنية المستقلة للانتخابات" بناء على رأي مجلس الدولة، وبعد مصادقة البرلمان، وبعد الأخذ برأي المجلس الدستوري، بالإضافة إلى التقرير المنجز من قبل "الهيئة الوطنية للحوار والوساطة"، وبناء على ذلك يكون من الطبيعي وجود تداخل وتضارب وظيفي فيما بينها وبين الهيئات الأصلية المكلفة بمراقبة الانتخابات، ولذلك فإن عقلانية وموضوعية النقد تحتم الانتظار إلى غاية العودة إلى المسار الديمقراطي والاستقرار القانوني الذي سيكشف عن مصير هذه السلطة من حيث الاستمرارية أو الزوال بزوال أسباب إنشائها.

2- علاقة المؤسسات المستقلة لمراقبة الانتخابات بالإدارة وظيفيا:

بالعودة إلى كل من القانون العضوي الخاص بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات رقم 16/11²⁷، والقانون العضوي الخاص بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات رقم 19/07²⁸، فإن العلاقة التي تربط هذه الجهات بالإدارة لها وجهان، فهي من جهة تمارس سلطة رقابية على الإدارة من حيث التزام هذه الأخيرة بتوفير الظروف والإمكانيات اللازمة لضمان شفافية العملية الانتخابية، ومن جهة الأخرى يعتبر الإدارة وسيلة في يد هذه الهيئات تمكّنها من أداء الدور المناط بها، وذلك بما تتمتع به الإدارة من إمكانيات مادية وبشرية مما يخلق علاقة تكامل فيما بينهم.

ب/ الاستقلالية المالية

1- الاستقلالية المالية للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات:

لقد أقرت المادة 02 من القانون العضوي رقم 16/11 بالاستقلالية المالية للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، لكن بالعودة إلى المواد المنظمة للجانب المالي لهذه الهيئة لا نجد انعكاسا حقيقيا لهذه المادة، حيث تعاني هذه الهيئة من تبعية واضحة للسلطة التنفيذية مما يمس بالاستقلالية المالية لهذه الهيئة ويمكن رصد ذلك من خلال الأتي:

- لا يسمح للهيئة بإعداد الميزانية الخاصة بالتسيير أو اعتمادات مراقبة الانتخابات بل تخصص لها عن طريق التنظيم بموجب المادة 47 من نفس القانون.

- إسناد تداول الأموال إلى عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية وذلك بموجب المادة 48 من نفس القانون.

2- الاستقلالية المالية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات:

لقد اعترف المشرع للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بالاستقلالية المالية، وعلى عكس الهيئة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، فإن المواد المنظمة للجانب المالي لهذه السلطة تعكس جانبا كبيرا من هذه الاستقلالية حيث تحررها من التبعية للسلطة التنفيذية، ويمكن رصد ذلك من خلال الأتي:

- تتولى السلطة المستقلة للانتخابات إعداد ميزانية الانتخابات بنفسها، وتوزيع اعتماداتها ومتابعة تنفيذها بالتنسيق مع المصالح المعنية وذلك بموجب المادة 2/45 من القانون العضوي رقم 07/19.

- تعيين العون المكلف بتسيير أموال السلطة المستقلة للانتخابات عن طريق التشريع وليس التنظيم وذلك بموجب المادة 46 من نفس القانون.

- خضوع حسابات السلطة المستقلة وحساباتها المالية لمراقبة مجلس المحاسبة وذلك بموجب المادة 48 من نفس القانون.

ومنه يمكن القول أن الاستقلالية المالية أكثر تجسدا على مستوى السلطة المستقلة للانتخابات مقارنة بالهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، مما ينعكس إيجابا على استقلالية هذه الهيئة بصفة عامة وبالتالي تمكينها من أداء الدور المناط بها على أكمل وجه.

خاتمة:

إن سعي الأنظمة السياسية نحو الوصول إلى انتخابات تعكس الشفافية والمصداقية، وبالتالي جودة النظام الديمقراطي، جعلت المؤسس الدستوري يلتحق بهذا الركب من خلال استحداث الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، والتي أحاطها جنبا إلى جنب مع المشرع بجملة من الضمانات القانونية التي تكفل فعاليتها الرقابية وتسمح بتحقيق الهدف من وجودها، تتمثل في التأسيس الدستوري، الصلاحيات الواسعة، إلزامية قراراتها في مواجهة المعنيين لها بدعم من مختلف أجهزة الدولة، غير أنه تبقى بعض المسائل مطروحة بالنسبة لفاعلية هذه الهيئة نذكر منها تداخل صلاحيتها الرقابية مع جهات أخرى مثل المجلس الدستوري، القضاء، اللجان الانتخابية بمختلف أنواعها، إشكالية استقلالية هذه الهيئة عن السلطة التنفيذية عضويا وماليا.

من جهة أخرى نلاحظ أن الظروف السياسية والحاسمة التي تمر بها البلاد من ثورة على النظام السابق والرغبة في إقامة نظام جديد يقوم على الشفافية والإرادة الشعبية، قد أدت إلى ولادة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي وإن أثارت تساؤلات حول طبيعتها ومكانتها القانونية كجهة مكلفة بالعملية الانتخابية، إلا أننا لا يمكن أن ننكر أنه تم مراعاة الكثير من الانتقادات التي طالمت مثيلاتها من الهيئات المكلفة بمراقبة الانتخابات حول الاستقلالية والفعالية، غير أن ذلك لا يعد كافيا حيث يجب مراعاة بعض الجزئيات لكي نصل إلى الهدف المرجو ألا وهو شفافية ومصداقية الانتخابات والمسار الديمقراطي في الدولة لذلك لا بد من:

- رفع السلطة المستقلة للانتخابات إلى مصاف الهيئات الدستورية.

- منح الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات الاستقلال العضوي والمالي عن السلطة التنفيذية.

- تحقيق الاستقلال الوظيفي لمختلف الهيئات والمؤسسات المكلفة بمراقبة الانتخابات، وذلك من خلال تقسيم الاختصاصات بحيث تصبح "الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات" مكلفة بالانتخابات المحلية و"السلطة المستقلة للانتخابات" مكلفة بالانتخابات السياسية (الرئاسية والتشريعية)، بينما يتفرغ "المجلس الدستوري" لمراقبة ومتابعة الاستفتاءات، وبذلك يتم تطويق العملية الديمقراطية في الدولة من جميع جوانبها وبشكل أكثر كفاءة وتنظيماً.

- قائمة الهوامش

¹ - أونيسي ليندة، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية العدد 08، الجزء الثاني، جامعة عباس لغرور، خنشلة، جوان 2017، ص 634.

² - بهلول سمية، فارس مزوزي، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في التشريع الجزائري (دراسة تحليلية على ضوء القانون العضوي 11/16)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 09، جامعة عباس لغرور، خنشلة، جانفي 2018 ص 459.

³ - أونيسي ليندة، مرجع سابق، ص 634.

⁴ - القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن مراجعة دستور 1996، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016، ص 03.

⁵ - راجع في ذلك المواد 141، 186، من القانون رقم 01-16، نفس المصدر.

⁶ - راجع في ذلك: قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 غشت، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 50، المؤرخ في 28 غشت 2016، ص 09.

⁷ - قانون عضوي رقم 11-16، مؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 50، المؤرخ في 28 غشت 2016، ص 41.

⁸ - قانون عضوي رقم 11-16، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، نفس المصدر.

⁹ - بهلول سمية، فارس مزوزي، مرجع سابق، ص 470.

¹⁰ - القانون رقم 01-16، يتضمن مراجعة دستور 1996، مصدر سابق.

¹¹ - قاضي أنيس فيصل، دولة القانون دور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2010-2009، ص 140 و 139.

¹² - أنظر المواد 07 و 11 من القانون العضوي 11-16، مرجع سابق.

¹³ - القانون رقم 01-16، يتضمن مراجعة دستور 1996، مصدر سابق.

¹⁴ - قانون عضوي رقم 11-16، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، مصدر سابق.

¹⁵ - الأمر رقم 156-66 المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 49، المؤرخ في 11 يونيو 1966، ص 702.

¹⁶ - ذبيح عادل، الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات بين سمو هدف الإنشاء وإكراهات الممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد السادس، <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/65085>، ص 244.

¹⁷ - القانون رقم 01-16، يتضمن مراجعة دستور 1996، مصدر سابق.

¹⁸ - رأي رقم 01/ر.ق.ع/م.د/19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 55، المؤرخ في 15 سبتمبر 2019، ص 04.

- ¹⁹ - قانون عضوي رقم 07-19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 55، المؤرخ في 15 سبتمبر 2019، ص 05.
- ²⁰ - بكرة إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2016 ص 209.
- ²¹ - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 2009، ص 113.
- ²² - القانون رقم 01-16، يتضمن مراجعة دستور 1996، مصدر سابق.
- ²³ - عمار بوضياف، المنازعات الدارية، الطبعة الأولى، القسم الثاني، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2013 ص، ص - 250 249.
- ²⁴ - القانون العضوي رقم 07-19، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، مصدر سابق.
- ²⁵ - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية مصححة ومزودة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2015، ص 315.
- ²⁶ - بلونين أحمد، الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2013، ص 78.
- ²⁷ - راجع المواد 12-13-15-24... قانون عضوي رقم 16-11، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، مصدر سابق.
- ²⁸ - راجع المواد 04-05-09-13... من القانون العضوي رقم 07-19، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، مصدر سابق.

- قائمة المراجع:

- 1 - الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 49، المؤرخ في 11 يونيو 1966،
- 2 - القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن مراجعة دستور 1996، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.
- 3 - قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 غشت، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 50 المؤرخ في 28 غشت 2016.
- 4 - قانون عضوي رقم 16-11، مؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 50، المؤرخ في 28 غشت 2016.
- 5 - قانون عضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 55، المؤرخ في 15 سبتمبر 2019.
- 6 - رأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د/19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 55، المؤرخ في 15 سبتمبر 2019.
- 7 - أونيسي ليندة، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية العدد 08، الجزء الثاني، جامعة عباس لغرور، خنشلة، جوان 2017.
- 8 - بكرة إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2016.
- 9 - بلونين أحمد، الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2013.

- 10 - بهلول سمية، فارس مزوزي، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في التشريع الجزائري(دراسة تحليلية على ضوء القانون العضوي 11/16)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد 09، جامعة عباس لغرور، خنشلة جانفي 2018.
- 11 - ذبيح عادل، الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات بين سمو هدف الإنشاء وإكراهات الممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد السادس، <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/65085>.
- 12 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية مصححة ومزودة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2015.
- 13 - عمار بوضياف، المنازعات الدارية، الطبعة الأولى، القسم الثاني، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2013.
- 14 - قاضي أنيس فيصل، دولة القانون دور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2009-2010.
- 15 - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 2009.